



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

**PARECER**

**Processo nº:** 660310  
**Relator:** Auditor Gilberto Diniz  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Poté  
**Exercício:** 2001  
**Responsável:** Antônio Pio Saldanha Mota

Excelentíssimo Senhor Relator,

**Relatório**

Prestação de contas, apresentada pelo Prefeito Municipal de Poté, referente ao exercício financeiro de 2001, elaborada e analisada conforme as disposições disciplinadas na Instrução Normativa do TCEMG n. 06/2001. Com base nas informações enviadas, apurou-se que houve abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 1.103.440,74, sem cobertura legal, f. 06.

Por conseguinte, o Tribunal de Contas promoveu a citação do Prefeito Municipal que se manifestou nos autos às f. 49/52, e juntou a documentação de f. 53/80.

Em seguida ao reexame técnico, f. 83/89, vieram os autos ao Ministério Público para parecer.

É o relatório, no essencial, passo à manifestação.

**Fundamentação**

**1. Preliminarmente**

Objetivando conferir celeridade aos processos de prestações de contas e otimizar a sua análise e o processamento, através da máxima aplicação dos princípios da eficiência,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

economicidade e racionalização administrativa, o Tribunal de Contas definiu os escopos para o exame de legalidade das contas apresentadas. Nesse ínterim, a regularidade dos atos de governo restará cotejada, através da demonstração do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais fixados na Ordem de Serviço do TCMG n. 07/2010, quais sejam:

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino.
- art. 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde;
- artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000 que estabelecem os limites de despesa com pessoal;
- art. 29-A da Constituição Federal que fixa o coeficiente de repasse de recursos à Câmara Municipal;
- art. 167, V, da CR/88 e os artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/ 1964, que regulamentam a abertura de créditos adicionais.

Nesse contexto, levarei em consideração tão-somente as informações apresentadas no estudo técnico, elaborado com base nos dados fornecidos pelo gestor municipal, através do Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo - SIACE.

## **2. Do Mérito**

### **2.1. Da abertura de créditos suplementares sem autorização legal (art. 42, da Lei Federal nº 4.320/64)**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

De acordo com o relatório técnico, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal realizou a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 1.103.440,74, sem a devida cobertura legal, em descompasso com o que determina o art. 42 da Lei n. 4.320/64, f. 06.

Na defesa apresentada, o gestor público apresentou novo balanço orçamentário que foi analisado pela Unidade Técnica às f. 83/89. Nesse estudo, apurou-se que houve alteração do valor da receita arrecadada. Contudo, não foi demonstrada a existência de leis que acobertassem o valor total dos créditos suplementares abertos. Por tal motivo, foi mantida a irregularidade anteriormente apontada.

Observo, todavia, que a análise técnica da documentação encaminhada não esclarece se a alteração na receita arrecadada impactou a diferença verificada entre a soma da despesa orçada com os créditos suplementares e a despesa realizada.

Importa sublinhar que a abordagem desse ponto é determinante para saber se houve realização de despesa sem recursos disponíveis.

Depreendo do relatório técnico que a Lei Orçamentária Anual - LOA autorizou a abertura de crédito suplementar no valor de R\$ 877.200,00. Esse valor acrescido da despesa orçada alcançou o importe de R\$ 4.241.180,88. Entretanto, a despesa realizada no exercício foi R\$ 5.344.621,62, ou seja, o valor correspondente a R\$ 1.103.440,74 restou desprovido de amparo legal e da respectiva fonte de custeio.

Conforme dispõe o art. 167, V, da CR/88, é vedada a abertura de créditos, sem autorização legal e principalmente sem indicação dos recursos correspondentes. O preceito constitucional visa evitar a realização de despesa, sem a correspondente fonte de custeio, o que levaria ao desequilíbrio das contas públicas, o aumento do passivo financeiro e a frustração do planejamento realizado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

Pelas informações que constam dos autos, não é possível concluir se foi o que ocorreu no caso analisado. Isso porque o Município demonstrou que houve alteração na receita arrecadada. Reconheço que tal fato pode ter elevado o valor recolhido de modo que o seu montante fosse suficiente para fazer face ao total de despesas realizadas no exercício.

Em que pese a ponderação, o confronto entre a despesa realizada e a receita arrecadada não foi objeto de análise no reexame técnico, o que impede a verificação da persistência da irregularidade relativa à realização de gastos, sem fonte de custeio.

De qualquer forma, independentemente da ocorrência da citada irregularidade, constato que o gestor público cometeu graves falhas na execução do orçamento público.

Diante do que dispõem os artigos 42 e 43 da citada Lei 4.320/1964, e o art. 167, V da CR/88, não se pode afastar a regra legal que impõe a exigência de lei autorizando a abertura de crédito suplementar.

Nesse contexto, a autorização legal para a abertura dos créditos visa não apenas garantir a participação do Poder Legislativo na elaboração e execução do orçamento, bem como objetiva forçar uma reflexão sobre a necessidade da despesa e principalmente sobre a existência de recursos disponíveis para fazer face ao dispêndio que a Administração Pública pretende assumir.

Assim, concluo que a realização de despesa em quantia superior aos créditos autorizados, significa que o gestor público promoveu a abertura de crédito sem autorização legal. Evidentemente a prática configura descumprimento das regras de gestão pública responsável, consubstanciadas nos citados artigos 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964 e no art. 167, V, da CR/88.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

**2.2. Do limite de despesas com serviços de terceiros (art. 72, da Lei Complementar nº 101/2000)**

A unidade técnica apontou que o gestor havia declarado o parâmetro “zero” nas despesas de terceiros no ano de 1999 e, assim, excedeu o limite contido no art. 72, acima referido.

Às fls. 51 e 79, o gestor esclareceu que houve equívoco na falta de preenchimento do anexo XVIII, que continha os valores dessas despesas nos anos de 1999 e 2001.

O percentual dessas despesas em relação à receita corrente líquida foi superior em 2001 (24,10%) que em 1999 (16,27%) em relação ao Poder Executivo Municipal.

Sobre esse ponto, o Supremo Tribunal Federal deu interpretação ao dispositivo conforme a Constituição e decidiu o seguinte:

“CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. Não-conhecimento.

(...)

XXIII - Art. 72: dada interpretação conforme, para considerar a proibição contida no dispositivo legal restrita aos contratos de prestação de serviços permanentes. Lei Complementar nº 101/2000. Vícios materiais. Cautelar deferida.

(...)”.

(ADI 2238 MC / DF - Tribunal Pleno - Relator: Min. ILMAR GALVÃO - DJe-172 de 11-09-2008)

A decisão acima foi publicada apenas em 2008, enquanto que a prestação de contas examinada foi apresentada em 2002. Se o entendimento do STF impusesse ônus extra ao gestor em relação ao cumprimento de alguma regra da Lei Complementar nº 101/2000, no sentido de incrementar o seu rigor, não seria aplicável ao caso concreto, em homenagem à proteção da confiança, à segurança jurídica e à própria legalidade, entendida como existência prévia de regra de conduta clara.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

A meu ver, não é o caso dos autos.

A interpretação conforme desenvolvida pelo STF reduziu o espectro das despesas de terceiros que deveriam ser consideradas na apuração do percentual entre elas e a receita líquida, o que, à primeira vista, também reduziria o percentual a ser calculado no ano analisado em comparação com o percentual apurado no ano de 1999.

Assim, não vejo óbice na aplicação do entendimento aos processos ainda não decididos, embora referentes aos anos anteriores a 2008.

Porém, há uma dificuldade. A interpretação do STF não está respaldada em fundamentação clara.

Em primeiro lugar, a petição da ADI não explicitou fundamentos para uma interpretação conforme, somente alegou que o conteúdo do artigo restringiria diretamente a autonomia e a capacidade de autogoverno dos entes federados.

Em segundo lugar, o voto do relator, Ministro Ilmar Galvão, inicialmente se apresenta pela inconstitucionalidade da regra do art. 72, conforme o seguinte trecho:

“Para a inicial, a norma restringe as despesas com serviços de terceiros dos Poderes em todas as esferas da federação, implicando uma restrição direta da autonomia dos entes federados, esclarecendo que a própria emenda que deu nova redação ao art. 169 da Constituição não fixou restrições a serviços de terceiros.

A alegação parece irresponsável, ainda que a norma sob exame possa ser tida como indispensável ao alcance do equilíbrio das contas públicas de tais entes, porquanto não agasalhada pela Constituição, que, ao revés, consagra a autonomia dos entes federados.”

Na conclusão de seu voto, o eminente relator não fez menção ao art. 72 na parte em que deferia a medida cautelar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

Em aditamento, o eminente relator se reportou às objeções dos colegas e reconsiderou seu voto para dar interpretação conforme ao art. 72, considerando a proibição nele contida restrita aos contratos de prestação de serviços permanente. Essa deliberação ocorrera na sessão do Pleno do dia 12/02/2003, apesar de o julgamento da ADI ter sido encerrado apenas em 2007.

Não há qualquer fundamentação no inteiro teor do acórdão sobre a interpretação conforme dada ao art. 72 nos termos acima.

Por outro lado, o Tribunal de Contas, antes da decisão do STF sobre a medida cautelar, desenvolveu entendimento, a meu ver, adequado à questão, ao delimitar o alcance da expressão “despesas com prestação de serviços de terceiros” para aquelas despesas que estejam ao alcance de contingenciamento pelo gestor público. Transcrevo a respeito trecho esclarecedor de manifestação do Conselheiro Eduardo Carone Costa nos autos da Prestação de Contas nº 660.291 (Santana do Pirapama – 2001):

(...)

Como se verifica, e por ser a classificação econômica 3.1.3.2 bastante abrangente, repita-se, foram consideradas, pelo Órgão Técnico para aferição da observância – ou não – das disposições do art. 72 da Lei de Responsabilidade Fiscal, despesas públicas cuja realização refoge do contingenciamento direto do Administrador, sem que fique prejudicado o interesse público.

Ou será que o Administrador, por exemplo, pode controlar o gasto com energia elétrica para iluminação das vias públicas, sem que isso acarrete prejuízo, mesmo que potencial, para a segurança dos municípios, ao deixar logradouros públicos sem iluminação, seja total ou parcialmente?

O Administrador pode contingenciar despesas de energia elétrica de hospital dotado de aparelhos elétricos de uso permanente e essenciais à recuperação da saúde de doentes nele hospitalizados?

Pode-se controlar os gastos de comunicação, tais como: telefone e correios, para a resolução de assuntos públicos, sem que isso prejudique o interesse de toda a comunidade?



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

Da mesma forma, como poderá o Administrador controlar somente as despesas com fretes e carretos, se é sabido que essa espécie de gastos é indireta, pois decorre da compra dos bens utilizados para consecução dos serviços públicos?

Ou será que as despesas com locação de imóveis, equipamentos e materiais permanentes podem ser gerenciadas pelo Administrador, se decorrerem de contratos em execução, firmados em data anterior à lei? Como fica o princípio do ato jurídico perfeito?

A meu juízo, as respostas a essas indagações são negativas, porquanto para a prevalência do interesse público, com a garantia do bem-estar e segurança dos munícipes, esses gastos não são passíveis de contingenciamento pelo Administrador, até porque, não se pode olvidar, algumas das despesas destacadas se referem a tarifas ou preços públicos controlados ou sob o monitoramento do Governo Federal, e que apresentaram elevados índices de reajuste nos últimos anos.

(...)

**Diante de tudo que foi dito, entendo que se tipificam como despesas insuscetíveis de contingenciamento pelo gestor aquelas referentes ao pagamento de: energia elétrica para iluminação pública; energia elétrica para hospitais e postos de saúde; fretes e carretos, por serem gastos indiretos decorrentes da compra de bens para consecução dos serviços públicos; locação de imóveis e de equipamentos e materiais permanentes, precedida de licitação ou processo formal de dispensa ou inexigibilidade nos termos da lei, cujo contrato é anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal; pedágios (ato jurídico perfeito); vale-transporte, eis que é benefício dos servidores decorrente de lei; impostos e taxas; prêmio de seguros (valores contratados mediante processo de licitação); tarifas públicas; indenizações e restituições devidas por força de lei ou de sentença judicial transitada em julgado; serviços funerários de indigentes.**

**De outra parte, a meu sentir, permitem razoável contenção, por exemplo: gastos com jornais e periódicos; divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; passagens e transporte de pessoas; conservação e adaptação de bens; locação de imóveis e equipamentos e materiais permanentes, cujos contratos tenham sido firmados em data posterior à lei; conservação e adaptação de bens; serviço de asseio e higiene, desde que não comprometam a saúde e o bem-estar das pessoas; convênios, acordos e ajustes, com ônus, realizados entre entidades públicas, e que não afetem a segurança de pessoas e bens públicos; despesas de caráter secreto ou reservado; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; despesas de**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

pronto pagamento; diplomas, condecorações, medalhas e prêmios, materiais para distribuição gratuita; locação de mão-de-obra e terceirização de serviços.

Dessa forma, entendo que as despesas que, a meu juízo, não são passíveis de contingenciamento direto pelo Administrador não devem ser computadas para aferição do percentual a que se refere o dispositivo legal sob comento.

A posição acima reflete uma interpretação razoável à expressão “despesas com serviços de terceiros”, pois retira dele qualquer tipo despesa que esteja fora do poder de contingenciamento pelo gestor público exatamente para o cumprimento do art. 72, da Lei Complementar nº 101/2000.

Tal interpretação se distancia daquela dada pelo STF, com as peculiaridades já salientadas em relação à ausência de fundamentação clara, na medida em que despesas permanentes que insuscetíveis de contingenciamento pleno pelo gestor público (como energia elétrica, vale transporte para servidor, por exemplo) não poderiam compor a base de cálculo para a definição do percentual. Por outro lado, poderiam compor essa mesma base de cálculo despesas com serviços de terceiros prestados de forma eventual, que estariam ao alcance de contingenciamento pelo gestor público.

No entanto, ainda assim no presente caso envolvendo prestação de contas com as informações apresentadas de forma limitada pelo gestor público, não é possível discriminar nos valores declarados de despesas nos anos de 1999 e 2001 aqueles referentes a despesas que possam ser contingenciadas, para que o cálculo do percentual atenda à devida interpretação do dispositivo legal.

Essa ausência de elementos impede a construção de um juízo aprofundado, inclusive de rejeição das contas por violação à regra legal do art. 72, da LC 101/2000.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães**

---

**Conclusão**

Por todo o exposto, verifico a ocorrência de descumprimento de comando constitucional nos atos de governo relativos à abertura de créditos suplementares, motivo pelo qual OPINO pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas sobreditas, nos termos do inciso III, do art. 45, da Lei Complementar n. 102/2008.

É o parecer.

Belo Horizonte, 21 de junho de 2012.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**  
Procurador do Ministério Público de Contas  
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)